

■ El Estado social y los principios del gasto público y de la deuda pública en una Hacienda globalizada

AMPARO NAVARRO FAURE

Catedrática de Derecho Financiero y Tributario
Universidad de Alicante

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. EL GOBIERNO ECONÓMICO EN UNA PLURALIDAD DE HACIENDAS.
- III. LA CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DEL GASTO PÚBLICO.
- IV. LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LA DEUDA PÚBLICA.

I. Introducción

En una primera aproximación, podemos considerar que el Estado social es un sistema definido por un conjunto de condiciones jurídicas, políticas y económicas que se propone asumir necesidades colectivas como públicas, y garantizar derechos, considerados esenciales. Entre esas condiciones se cita generalmente: la sanidad pública, La educación pública obligatoria, condiciones de trabajo dignas, asistencia social etc.¹

Un Estado social, debe tender por tanto a mitigar las desigualdades sociales a través de una redistribución de la renta y de la riqueza. Y es en este punto donde un Estado social debe ir acompañado de un tipo de Hacienda Pública, en que los ingresos y los gastos públicos estén regulados sobre la base de unos principios de justicia redistributiva. Asimismo, también en una primera aproximación y para cumplir estos objetivos, parece que el Estado social debe realizar un gobierno económico que tienda a la intervención en el mercado y la planificación de la economía, esto es, un gobierno económico alejado del liberalismo clásico.

¹ Como se suele poner de manifiesto en las definiciones de la llamada *clausula social*, el Estado no debe limitarse a corregir las disfunciones más graves del mercado y de la sociedad civil, sino que debe asumir la responsabilidad de conformar el orden social en el sentido de promover la progresiva igualdad de todas las clases sociales y de asegurar a todos los ciudadanos el acceso a un cierto nivel de bienestar económico, el disfrute de los derechos culturales y una cobertura de riesgos vitales. En términos jurídicos, equivale a la imposición a todos los poderes públicos de un deber de actuar positivamente sobre la sociedad, en una línea de igualación progresiva y de mejora de las condiciones de vida.

Son estas condiciones, no discutidas al menos programáticamente en la Constitución española², las que no parece que estuvieran en la base de la construcción de la Unión europea, tendente a garantizar las libertades de mercado y la intervención en la planificación presupuestaria de los Estados miembros³. El art. 119 del TFUE establece el respeto al principio de «una economía de mercado abierta y de libre competencia», principio que se repite asimismo en el art. 120 respecto a la política económica de los Estados miembros. Más recientemente el *Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza de UE de marzo de 2012* (TECGUE) establece en su art. 1.1 que: *En virtud del presente Tratado, las Partes Contratantes acuerdan, en su condición de Estados miembros de la Unión Europea, reforzar el pilar económico de la unión económica y monetaria mediante la adopción de un conjunto de normas destinadas a promover la disciplina presupuestaria a través de un pacto presupuestario, a reforzar la coordinación de sus políticas económicas y a mejorar la gobernanza de la zona del euro, respaldando así la consecución de los objetivos de la Unión Europea en materia de crecimiento sostenible, empleo, competitividad y cohesión social.*

Pues bien, en esta ponencia vamos a analizar cuál era el modelo de Hacienda Pública diseñado en la Constitución de 1978, y como ha evolucionado ese modelo, con la integración de la normativa comunitaria y con los primeros pasos en la estructuración de un gobierno económico de la Unión Europea.

² Art. 1 «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.»

³ Son muchos los autores que han destacado las bases económicas liberales de los Tratados de la UE. Recientemente y entre otros MAESTRO BUELGA, G., mantiene que «no debe olvidarse que lo que algunos llaman la constitución financiera, no es una parte autónoma del proyecto de integración europea inaugurado en Maastricht, sino que se inserta en su constitución económica. En definitiva, las previsiones del Tratado de Lisboa, que son continuación del modelo establecido en Maastricht, son funcionales a la garantía de mercado, del mercado no condicionado. Precisamente, el programa del monetarismo, a la pura intervención financiera, añade la renuncia a la intervención en el mercado, mas allá de los mecanismos de su tutela. En *«La crisis monetaria y financiera de la Unión Europea»*. 2012. Pág. 26

A las bases de la UE, y a partir de 2011, se ha reforzado el gobierno económico de la UE pero en el sentido intervencionista sobre los Estados miembros a través de seis instrumentos legislativos el llamado *Six Pack* que supone fundamentalmente una reforma de la supervisión de la política económica de los Estados miembros: dos reglamentos para fortalecer el Pacto de estabilidad; un reglamento que establece un nuevo régimen de sanciones; y dos reglamentos que crean un nuevo procedimiento de identificación y corrección de los desequilibrios económicos excesivos y otro regula su procedimiento sancionador. Asimismo se ha dictado una directiva que obliga a que la política fiscal cumpla unos requisitos mínimos. Vid. VV.AA. *«El six Pack de la reforma del Gobierno económico de la Unión europea»*. Boletín Económico de ICE n.º 3022. Enero 2012.

Hasta la reforma del art. 135, del modelo de Hacienda Pública que diseñó la Constitución de 1978 se podían inferir varias cosas:

En primer lugar, que nuestro **modelo de Hacienda en relación con los ingresos**, como todas las Haciendas contemporáneas occidentales desde la Revolución francesa, es una **Hacienda de tipo contributivo**, en la que el recurso por excelencia es el Tributo: así lo establece el art. 35 cuando establece que *todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos mediante un sistema tributario justo*. La justicia tributaria se caracteriza desde un punto de vista formal por el respeto al principio de reserva de ley, y desde un punto de vista material por el respeto a los principios de capacidad económica, igualdad, progresividad y no confiscatoriedad.

A ese recurso por excelencia, se puede unir **los recursos patrimoniales**, escasísimos en una Hacienda despojada de Patrimonio, ya que las Constituciones occidentales establecen el derecho a la propiedad privada y la titularidad privada de los medios de producción, por lo que el Estado renuncia en cierta medida a estos recursos a cambio de hacer tributar las rentas y los beneficios que estos producen.

Y por último **la deuda pública**, considerada en la Hacienda clásica un recurso extraordinario cuando el resto de recursos ordinarios no eran suficientes para financiar los gastos públicos, y cuyos únicos límites contenidos en el ahora reformado art. 135 eran el principio de reserva de ley para autorizar al gobierno a contraerla y la obligación constitucional de hacer figurar en los Presupuestos Generales del Estado los créditos necesarios para pagarla. El primero de los principios de la deuda pública, el de legalidad, siempre fue cubierto por la propia Ley de Presupuestos, por lo que teniendo en cuenta el protagonismo que tiene el Ejecutivo en este proyecto de ley y las limitaciones que tienen las Cortes en su debate y enmienda, supone un principio que no ha permitido a las Cortes llevar a cabo una auténtica limitación de este recurso.

El otro principio, el de consolidación de la deuda y por lo tanto la prohibición de un repudio de la misma, ya estaba incluido en nuestro texto constitucional, sin que parezca que haya otorgado mayor seguridad jurídica a los inversores o haya impedido su cada vez mayor prima de riesgo su reforma.

Esto en cuanto a los ingresos, ¿Pero qué dice la Constitución de los gastos? Por un lado, establece que el gasto realizará una *asignación equitativa de estos recursos y que responderá a los principios de eficiencia y económica*. Lo cual quiere decir, que el gasto público debe destinarse a las necesidades que también la Constitución considera como públicas, y en esto, una Constitución que refrenda un Estado social y democrático de Derecho, constitucionaliza un Estado intervencionista

en materia de gasto, esto es, no un Estado reducido al mínimo, sino que asume como públicas, la educación, la sanidad, las pensiones, en definitiva, lo que hasta ahora conocíamos como el Estado del bienestar; pero por otro lado obliga a que ese gasto sea *eficiente* (realmente satisfaga esas necesidades) y sea *económico* (se utilicen los menores costes posibles para satisfacerlos). Consagra por tanto, para entendernos, la prohibición del despilfarro entendiendo por tal el gasto que no es justo, que no es eficiente o que no es económico. Con respecto al gasto público y los principios de justicia en los que se debe inspirar, he de resaltar a nivel jurídico y académico un cierto abandono. En el primer caso porque los controles administrativos y jurídicos se han centrado fundamentalmente en el control de legalidad y presupuestario, del mismo modo que la doctrina se ha centrado con profusión en los aspectos tributarios de la Hacienda Pública⁴.

Y es aquí donde la contradicción está servida, porque si los recursos fundamentales son los tributarios, pero estos están fuertemente limitados por la Constitución, y además su subida conlleva un importante coste político, pero al mismo tiempo no está limitado el gasto, el único recurso que no tiene limitaciones materiales, que no tiene un coste político directo, ya que es voluntario, y cuyo uso en la práctica depende del gobierno a través de las leyes de presupuestos, es el de la deuda pública.

El peligro de la deuda pública no lo es, además, como decían los hacendistas clásicos, cuando se utiliza para financiar gastos de inversión, ya que los beneficios que puede generar una buena inversión pública pueden revertir de nuevo al Estado a través de la tributación de los mismos. El problema, y la espiral en la que se han visto involucrados la mayoría de los países europeos, es cuando esa deuda se utiliza para financiar gastos corrientes, gastos que lógicamente se incrementan para un Estado social en tiempos de crisis, teniendo que emitir nuevas emisiones de deuda para pagar las deudas anteriores, entrando en aquello

⁴ Este abandono científico se acompaña de una laguna legislativa importante en la regulación de este instituto. Frente a leyes generales y especiales que disciplinan los ingresos públicos, las denominadas leyes de gasto más que encauzar jurídicamente los gastos públicos, se limitan principal y esencialmente a aprobar los créditos para atender a los gastos públicos. Por su parte, la Ley General Presupuestaria contempla a los gastos públicos básicamente sólo desde la perspectiva de los créditos autorizados en el Presupuesto. Si desde la Ciencia económica se ha puesto mucho empeño en la explicación del crecimiento y control del gasto público, no se puede decir lo mismo, salvo brillantes excepciones, desde la Ciencia jurídico-financiera. Los estudiosos del Derecho Financiero, o bien se han alejado deliberadamente de un problema cuya naturaleza consideraban política o económica, o bien sus construcciones se han realizado en el ámbito de Derecho presupuestario, limitando, por tanto, el estudio de los gastos públicos a una sola de sus fases o perspectivas.

que se denomina *la espiral de la deuda pública* o el traslado de la financiación del gasto a las generaciones futuras.

Si a todo ello le añadimos la desconfianza en prestar a los Estados en crisis, nos encontramos con una situación en la que son los propios mercados los que imponen el límite a la deuda pública. Esto es, el Estado no se puede endeudar más, no porque haya una limitación jurídica a ello, sino porque no hay nadie que le preste el dinero o porque los que se lo prestan lo hacen a un interés imposible de pagar.

Pero en el texto constitucional, además de fijar el modelo de Hacienda respecto a los ingresos y los gastos, se establece también una **Hacienda plural**, o mejor dicho, una pluralidad de haciendas. En efecto, en la Constitución se pueden discernir dos partes claramente diferenciadas: la primera, en la que se establecen los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, inherentes a cualquier Estado social y democrático, y la segunda, en la que se diseña una organización territorial basada en un Estado Central, Comunidades Autónomas, y Entidades Locales, entre las cuales se reparten las diferentes competencias.

Los modelos constitucionales de organización territorial descentralizada, conllevan la existencia de diferentes niveles de la Hacienda Pública o diferentes Haciendas Públicas: una Hacienda Estatal, Autonómica y Local. Del mismo modo que los niveles de integración supranacional, suponen la existencia de una Hacienda comunitaria, como en el caso europeo, y pueden no descartar en un futuro una Hacienda globalizada, del mismo modo que se ha diseñado una Constitución comunitaria o se puede llegar a pensar en una Constitución internacional.

En este contexto, parece interesante reflexionar de nuevo sobre el concepto de poder financiero, ligado en su concepción más clásica al concepto de soberanía, pero sobre todo ligado en la Hacienda pública moderna al modelo constitucional, y del que es buen ejemplo, los más de treinta años de reparto del poder financiero en el Estado español.

Respecto a las Comunidades Autónomas, la Constitución garantiza la *autonomía financiera*, y en relación a las entidades locales la *suficiencia financiera*. En ambos casos, era necesario dotar a estas entidades territoriales descentralizadas, no sólo de las instituciones políticas propias que garantizasen su autonomía en el ámbito de sus competencias (un gobierno autónomo y una asamblea legislativa en el caso de las CC.AA.), sino que era necesario otorgarles un sistema de recursos con los que financiar la necesidades públicas asumidas, o que en el ámbito de sus competencias decidieran asumir. O dicho en otros términos, había que diseñar también un sistema de reparto del poder financiero, esto es, del poder de establecer un sistema de ingresos y gastos propios. En definitiva, crear diferentes niveles de la Hacienda Pública o diferentes

Haciendas Públicas: una Hacienda Estatal, una Hacienda Autonómica y una Hacienda Local.

En este sentido, la Constitución fijó, por un lado, la distribución del poder financiero, esto es, del poder para establecer un sistema de ingresos y gastos; de llevar a cabo, en definitiva, la actividad financiera en un Estado descentralizado como es el caso español. Por otro lado, la Constitución estableció los principios comunes que limitarían el ejercicio de ese poder financiero y del establecimiento y regulación de esos ingresos y gastos (principios de justicia formal y material del sistema tributario y del gasto público) que ya hemos visto, pero además, estableció los principios en los que se debían inspirar las relaciones entre los diferentes niveles de la Hacienda Pública.

La primera cuestión que se tiene en cuenta en el momento actual es que el marco constitucional en el que las Haciendas territoriales se mueven, no es sólo el interno, sino también el comunitario, y que, por tanto, a los principios constitucionales que rigen la actividad financiera de la Hacienda Estatal, Autonómica y Local en la Constitución española, hay que superponer también los establecidos por las normas comunitarias. En definitiva, que el marco constitucional de las Haciendas españolas es actualmente interno y comunitario. Esta última reflexión es especialmente importante de recordar si se analiza la evolución descentralizada de la Hacienda Pública española, y los posibles conflictos que el ejercicio del poder financiero de las comunidades autónomas puede plantear respecto al cumplimiento de determinados principios comunitarios y en concreto el art. 11 del TECGUE: *«Con el fin de establecer como referencia las prácticas más idóneas y de cooperar en aras de una política económica más estrechamente coordinada, las Partes Contratantes garantizan que todas las grandes reformas de política económica que proyecten llevar a cabo se debatirán previamente y, en su caso, se coordinarán entre sí. Participarán en tal coordinación las instituciones de la Unión Europea según lo requiera el Derecho de la Unión Europea»*.

II. El Gobierno económico en una pluralidad de Haciendas

En los casos en que la organización territorial de un país se basa en un Estado central y territorios autónomos, existen teóricamente varios sistemas de financiación, profusamente estudiados en los países con una estructura federal:

- **Sistemas de separación:** los diferentes impuestos se reparten entre el Estado central y los territorios autónomos.

- **Sistemas de unión:** el Estado, en cuyos órganos participan los representantes de los diversos territorios, tiene la competencia exclusiva para establecer impuestos iguales en todo el territorio nacional y para recaudarlos. La suma de dinero así recaudada pasa a constituir un fondo común que después se reparte entre Estado central y territorios autónomos.
- **Sistemas mixtos,** en los que pueden identificarse rasgos tanto del sistema de separación como del sistema de unión.

La Constitución estableció un régimen general de financiación para todas las Comunidades Autónomas con la excepción de los territorios históricos del País Vasco y Navarra, respecto de los cuales se mantuvo el régimen de concierto o convenio. El régimen general regulado en la Ley Orgánica de Financiación Autonómica (LOFCA) se calificó como un sistema mixto en el que, preponderando los elementos del sistema de unión, se introdujo dosis de separación.

No obstante, la evolución posterior en el desarrollo del sistema de financiación autonómico, con las reformas de la LOFCA, han puesto de manifiesto una tendencia a aumentar las competencias de las comunidades autónomas en materia tributaria y por lo tanto a aumentar los rasgos del sistema de separación. Esta tendencia se mantiene en el momento presente en que se está volviendo a debatir un nuevo sistema de financiación autonómico tras la promulgación de los nuevos Estatutos de Autonomía. El desarrollo del sistema común de financiación se reservaba por la Constitución a una Ley Orgánica y esta fue la *Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas* (LOFCA). En efecto, la LOFCA reguló el **régimen general de financiación** previsto en los artículos 157 y 158 de la Constitución y a él se han adaptado también la generalidad de los Estatutos.

En cuanto al sistema de ingresos, la propia LOFCA en sus disposiciones adicionales primera y segunda, y al amparo de la disposición adicional primera de la Constitución, reconoce que el régimen se exceptúa en los casos de los Territorios Históricos que constituyen la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Territorio Histórico de Navarra en los que ha de aplicarse el **régimen especial de Concierto o Convenio**. Así pues, en nuestro Ordenamiento jurídico, hay dos regímenes de financiación, con diferentes manifestaciones por tanto del poder tributario de las Comunidades autónomas respectivas.

El poder financiero de las Comunidades Autónomas se ordena de acuerdo con los principios constitucionales relativos a las Haciendas territoriales: autonomía financiera, solidaridad y coordinación con la Hacienda estatal.

La autonomía financiera, establecida en el art. 156.1, constituye la proyección del principio general de autonomía en relación con el desarrollo de la actividad financiera y se concreta en el reconocimiento de un ámbito financiero propio.

El principio de solidaridad también se establece como un principio ordenador de las haciendas autonómicas en el sentido de solidaridad interregional. Esto es, como un principio que busque el equilibrio entre la unidad y la autonomía en los sistemas de financiación, y que sirva de fundamento a mecanismos redistributivos que permitan corregir desequilibrios interterritoriales. Sin embargo, el conflicto entre los principios de autonomía y solidaridad han centrado la historia de las diferentes reformas del sistema de financiación autonómica.

La coordinación con la Hacienda estatal, es otro de los criterios de ordenación de estas haciendas y que se manifiesta en materia de gasto público en la delimitación conceptual efectuada en los artículos 148 a 150. En el ámbito de los recursos, se manifiesta en el sistema compartido de determinados tributos como en las limitaciones establecidas al endeudamiento de las Comunidades autónomas.

En el ámbito comunitario, podemos empezar a hablar de un cierto esbozo del principio de **suficiencia** a través del **Fondo Europeo de Estabilidad Financiera**, aprobado por los 27 Estados miembros el 10 de mayo de 2010 y cuyo principal objetivo es preservar la estabilidad financiera en Europa a través del ofrecimiento de ayuda financiera a Estados de la zona euro que se hallen en una situación de crisis económica.

Asimismo, y cuyo corolario, es el **TECGUE**, se ha avanzado en un **principio de coordinación** entre las políticas económicas y presupuestarias de los Estados miembros.

Por último, el artículo 157.2 también establece otros dos principios a nivel interno: el de **territorialidad**, que supone la prohibición de adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio; y el de **neutralidad**, que consiste en la prohibición de adoptar medidas tributarias que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías y servicios.

Las competencias que integran el poder financiero de las Comunidades autónomas se ejercen de acuerdo con la Constitución, la LOFCA en el caso de las Comunidades de Régimen común, y los respectivos Estatutos de autonomía.

En relación con **el gasto público** pueden determinar las necesidades públicas dentro del ámbito de su competencia. En materia de recursos pueden contraer operaciones de crédito con los límites que impone el art. 135 de la CE y las leyes de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. También pueden regular el régimen jurídico de su patrimonio.

Las Comunidades autónomas tienen también la competencia para **elaborar y aprobar sus presupuestos**. En relación al control de su actividad financiera y sin perjuicio de que sus propios estatutos contemplen **instituciones propias de control**, la misma está sometida al control del Tribunal de Cuentas.

Tal como hemos visto al analizar el sistema de fuentes, el Derecho comunitario tanto originario como derivado, es directamente aplicable en España como Estado miembro de la UE, y además con primacía respecto al Derecho interno. Por ello, también los principios alojados en el TFUE forman parte de las normas del Derecho Financiero.

A todos estos principios se añaden los establecidos en el Tratado, entre los que destacan aquellos que se proyectan sobre el ordenamiento jurídico de los Estados Miembros: principio de no discriminación; prohibición de ayudas de Estado; principio de solidez financiera; libre circulación de trabajadores; libertad de establecimiento; libre circulación de capitales; libre prestación de servicios.

Estos principios se pueden clasificar en dos grandes bloques:

- **Principios que limitan la soberanía financiera de los Estados miembros:**
 - Principio de solidez/estabilidad/sostenibilidad financiera.
 - Principio de subsidiariedad.
 - Prohibición de ayudas de Estado.
- **Principios que afectan directamente a los particulares:**
 - Principio de no discriminación.
 - Libertad de circulación.

El principio de **solidez financiera** se encuentra regulado en el art. 119.3 del TFUE que establece que *«Dichas acciones de los Estados miembros y de la Unión implican el respeto de los siguientes principios rectores: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable»*.

La eficacia de este principio despliega sus efectos sobre el poder financiero de España, como Estado miembro de la Unión Europea, a través de medidas de disciplina presupuestaria y limitaciones al endeudamiento público: exigencias de limitaciones de déficit público excesivo y estabilidad financiera. El principio de solidez financiera inspiró todo el régimen jurídico de la estabilidad presupuestaria en España desde el año 2001, hasta su plasmación constitucional a través de la reforma del art. 135 y el desarrollo de ésta a través de la *Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera* (LOEP) de 2012.

Estas limitaciones suponen el respeto por parte de la Hacienda Pública española al marco jurídico establecido en los artículos 123 a 126 del TFUE y al Derecho comunitario derivado, dictado por el Consejo en desarrollo de estos preceptos⁵.

En realidad, la estabilidad presupuestaria no ha sido una respuesta a la crisis de 2008 sino que estaba en la base de la Constitución económica europea. A partir de la crisis lo que ha ocurrido es un endurecimiento de la normativa tendente a su cumplimiento, y que ha venido acompañado de medidas de coordinación y limitación del poder financiero de los Estados miembros a través del más alto instrumento: el TEGUE de marzo de 2012.

El **principio de subsidiariedad**, así como en relación a él la atribución de competencias, y el **principio de proporcionalidad** recogido en el artículo 5 del TFUE, no son principios específicamente financieros, pero afectan sin duda al desarrollo del poder financiero. El principio de subsidiariedad tiene un alcance general, estableciendo un criterio de delimitación de competencias entre las autoridades comunitarias y nacionales. El mencionado precepto dispone: *«En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá, sólo en el caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local y, sin que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión»*.

En relación con el **principio de proporcionalidad** *«el contenido y la forma de acción de la Unión no excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados.»*

La **prohibición de las ayudas de Estado** es también un principio general del Derecho comunitario, que en materia financiera condiciona la política de subvenciones así como las medidas fiscales beneficiosas

⁵ Reglamentos del Consejo: reglamento CE n.º 3603/93, de 13 de diciembre, del Consejo, por el que se establecen definiciones para la aplicación de las prohibiciones a que se refieren el artículo 104 y el apartado 1 del artículo 104B del Tratado; Reglamento CE n.º 3604/93, del Consejo, de 13 de diciembre, por el que se establecen las definiciones para la aplicación de la prohibición del acceso privilegiado a que se refiere el artículo 104.A.º del Tratado; Reglamento CE n.º 3605/93, del Consejo, de 22 de noviembre, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad europea; Reglamento 1466/97 del Consejo, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas (modificado por Reglamento 1056/2005, de 27 de junio; Reglamento [1467/97, del Consejo, de 7 de julio, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, (modificado por Reglamento 1055/2005, de 27 de junio. Reglamento (UE) n.º 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011 («el Pacto de Estabilidad y Crecimiento revisado»)).

para determinados sectores o empresas y que puedan ser consideradas ayudas de Estado de carácter fiscal.

Se encuentra recogido en el art. 107 del TFUE: *«Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen a amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones»*

En relación con el segundo grupo de principios, destaca, ante todo, el principio de **no discriminación** (artículo 18 TFUE) que *prohíbe toda discriminación por razón de la nacionalidad*; y el **principio de libertad de circulación** de personas, mercancías, servicios y capitales que constituyen el contenido jurídico esencial del mercado único.

El reconocimiento de estos derechos y libertades supone una limitación importante en el diseño del sistema tributario que debe respetar un **principio de neutralidad** según el cual el sistema tributario no será un obstáculo que impida el ejercicio efectivo de estos derechos y libertades.

Es importante destacar también que la Hacienda comunitaria es muy limitada, y que el reparto del poder financiero en la Unión europea no se plantea en los mismos términos que en la Constitución interna. En efecto, la Hacienda comunitaria es muy limitada, se nutre fundamentalmente de aportaciones de los países miembros y de los escasos tributos comunitarios (exacciones agrícolas). La política fiscal sigue siendo competencia de los Estados miembros. No obstante si en esa primera aproximación y en los términos del análisis interno podríamos decir que se trata de un sistema federal descentralizado, se imponen unos límites muy precisos, como son los relativos a la armonización de la imposición indirecta y ahora los límites impuestos al poder presupuestario y a la utilización del recurso a la deuda pública.

En efecto, el Estado español a través del Tratado de 2012 ha asumido los siguientes compromisos:

- Principio de **coordinación en materia de política económica** con los restantes países miembros
- **Limitaciones al gasto público** : Según el TCEG *ha de evaluarse si se ha avanzado lo suficiente hacia los objetivos a medio plazo mediante una valoración general que tome como punto de referencia el saldo estructural e incluya un análisis del gasto una vez tenidas en cuenta las medidas discrecionales relativas a los ingresos, en consonancia con lo que disponga el Derecho de la Unión Europea, en particular el Reglamento (EC) n.º 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de*

la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, modificado por el Reglamento (UE) n.º 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011 («el Pacto de Estabilidad y Crecimiento revisado»).

- **Limitaciones a la deuda pública:** art. 6 : *Con el fin de coordinar mejor la planificación de sus emisiones de deuda nacional, las Partes Contratantes informarán con antelación al Consejo de la Unión Europea y a la Comisión Europea de sus planes de emisión de deuda pública.*
- **Limitaciones al poder presupuestario:** art. 3 TECG: *la situación presupuestaria de las administraciones públicas de cada Parte Contratante será de equilibrio o de superávit*

Estas limitaciones, según el Tratado, *se incorporarán al Derecho nacional de las Partes Contratantes a más tardar un año después de la fecha de entrada en vigor del presente Tratado mediante disposiciones que tengan fuerza vinculante y sean de carácter permanente, preferentemente de rango constitucional, o cuyo respeto y cumplimiento estén de otro modo plenamente garantizados a lo largo de los procedimientos presupuestarios nacionales.*

La primera conclusión es que sobre la base de la competencia exclusiva del Estado para la atribución de competencias a una organización supranacional a través de un Tratado internacional, se deberían revisar las reglas de reparto del poder financiero a nivel interno, ya que algunas de ellas, como la competencia en materia presupuestaria y de gasto público pueden verse vacías de contenido tras la reforma constitucional.

III. La configuración constitucional del gasto público

Una de las cuestiones más abandonada por la doctrina en el análisis del Derecho Financiero, ha sido el estudio del gasto público como un instituto jurídico-financiero diferenciado del Presupuesto. En efecto, y con carácter general, el análisis del gasto público no ha tenido una evolución diferenciada del Derecho Presupuestario y éste ha sido uno de los factores que han contribuido a su escaso desarrollo, así como la consideración de la naturaleza política de las decisiones en materia de gasto y su dispersión normativa. En mi opinión, no se puede analizar el Estado social sin analizar jurídicamente el gasto público desde una perspectiva del respeto a los principios constitucionales y la posible colisión

de los principios constitucionales del gasto público con los principios comunitarios.

Por lo que hace referencia al primer problema, esto es, la consideración del gasto público como un instituto jurídico, o como objeto de estudio de otras Ciencias por su carácter político o económico, hemos de recordar que estas últimas características no sólo no justifican la exclusión del gasto público del ámbito jurídico, sino que corroboran que participa de las mismas características de la actividad financiera en su conjunto.

En efecto, los actos que integran la actividad financiera tienen un contenido económico porque se trata, en definitiva, de satisfacer unas necesidades con unos medios escasos susceptibles de un uso alternativo, y tienen naturaleza política porque tienen tal carácter las decisiones acerca de los medios a emplear, las necesidades que cubrir y los sujetos que toman tales decisiones. Pero ello no impide que tales decisiones estén sometidas al Derecho. Antes al contrario, el otro gran sector de la actividad financiera – el ingreso público – participa de ambas características sin que se haya cuestionado su carácter jurídico.

No obstante, el carácter patrimonial de la Hacienda Pública que se deriva de la propia definición de la misma en el art. 5.1 de la Ley General Presupuestaria⁶, obliga a incluir el aspecto pasivo de ese patrimonio. O dicho en otros términos, si se estudian todos los recursos de la Hacienda Pública dentro del Derecho, es necesario también estudiar los gastos públicos en los tres niveles en que pueden ser estudiados los recursos públicos: como institutos jurídico-financieros (*las necesidades públicas*); como obligaciones de los entes públicos (*las obligaciones públicas*); y como *salidas de flujos monetarios* del Tesoro Público.

Pero además, el Derecho de los gastos públicos se distingue claramente del Derecho presupuestario, con el que frecuentemente se ha confundido. En efecto, el Derecho presupuestario tiene por objeto los gastos públicos, al igual que los recursos, pero sólo a efectos de habilitar a la Administración para el compromiso y satisfacción de los mismos durante un período determinado. Sin embargo, el Derecho de los gastos públicos parte del análisis de las necesidades públicas y estudia los sujetos encargados de su satisfacción así como los requisitos que deben reunir en cada caso los beneficiarios del gasto público. Y todo ello a través de un procedimiento funcionalizado, que adquiere distintos matices según exista o no un derecho subjetivo de los particulares a la realización de cada gasto en concreto.

⁶ Art. 5.1: «La Hacienda Pública estatal, está constituida por el conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde a la Administración General del Estado y a sus Organismos autónomos».

Por ejemplo, pensemos en la necesidad pública de la enseñanza obligatoria: el Derecho de los gastos públicos estudiará desde su concepción de necesidad pública por su inclusión como tal en la Constitución, así como las leyes de gasto (leyes de educación) que establecerán cómo se financiará esa necesidad, quienes serán los sujetos encargados de satisfacerla y todo el procedimiento hasta su satisfacción. En el Presupuesto, lo que aparece es la autorización a través de una ley para que la Administración disponga de un nivel de recursos durante un año para la satisfacción de unos determinados gastos.

La explicación de esta posición se basaba en dos datos fundamentales: de una parte la consideración del Presupuesto como el instituto jurídico en el que se recoge el plan financiero del Gobierno durante un período de tiempo determinado, y por tanto, el documento en el que se concretan tanto los ingresos que se pueden obtener durante tal plazo de tiempo como las cantidades que se pueden gastar en el mismo. De ahí que, en principio, el objeto de estudio del Derecho presupuestario sea tanto el ingreso como el gasto público. Pero por otra parte se constata que, desde que se produjo la *bifurcación del principio de legalidad financiera*, el Presupuesto actúa como mera previsión de ingresos pero como un auténtico plan de gastos. Consecuentemente se ha sugerido que se denomine esta rama «Derecho de los gastos públicos», por estimar que refleja más el auténtico valor de la institución.

Esta posición implica el inconveniente de contraer excesivamente el tratamiento unitario del instituto jurídico del gasto público, tratamiento que queda reducido a la fase de ejecución del Presupuesto, con lo que se pierde la visión del gasto público como instituto jurídico y, en cierta medida, la visión del procedimiento de gasto público: en otras palabras, con esta sistemática puede reducirse el gasto público a pura consideración como flujo monetario, pero se pierde su perspectiva básica como instituto jurídico.

A la vista de todo ello las construcciones y definiciones que han tratado de dar una explicación al concepto jurídico de gasto público han sido variadas. Una aproximación válida nos conduce entender el gasto público como una actividad consistente en la aplicación por parte de las autoridades públicas de los recursos financieros obtenidos destinándolos a financiar el desarrollo de las actividades que le son propias, y en particular, los fines constitucionalmente asignados.

BAYONA DE PEROGORDO⁷ aporta una visión constructiva del gasto público. En su opinión el gasto público puede ser analizado conjunta-

⁷ BAYONA DE PEROGORDO, J.J.: *El Derecho de los Gastos Públicos*. IEF. Madrid, 1991.

mente desde tres perspectivas o niveles, que no son sino las tres fases en que SÁINZ DE BUJANDA analiza los recursos públicos.

Desde una primera perspectiva el gasto público puede ser analizado como un conjunto de institutos jurídicos precisamente en su manifestación de necesidades públicas cuya satisfacción exige el empleo de recursos públicos. El segundo de los niveles del gasto público –las diversas relaciones jurídicas de gasto público– parte de la función financiera de gasto público, lo entiende como el conjunto de potestades atribuidas al ente público en materia de gasto cuyo ejercicio le es necesario por mandato de la ley. En este nivel del gasto público se generan relaciones jurídicas como consecuencia de la satisfacción de necesidades públicas. Dichas relaciones se producen entre la Hacienda pública y otros sujetos frente a los cuales aquélla ha contraído una obligación pública. Finalmente el tercer nivel de análisis del gasto público se presenta como flujo monetario que representa una salida de fondos de las cajas públicas. Una vez decidida la satisfacción de las necesidades públicas y contraídas las obligaciones públicas, éstas han de cumplirse mediante la disposición de fondos públicos que suponen una salida de la caja común.

En este sentido, hay que destacar la reciente y brillante aportación de MARTÍNEZ GINER a través de su elaboración dogmática de las obligaciones de la Hacienda Pública y su posición deudora⁸. Este autor realiza un desarrollo del segundo de los niveles del gasto público propugnado por BAYONA DE PEROGORDO desde dos perspectivas: desde la óptica de la función promocional del Derecho que este sector del ordenamiento cumple, desarrollado a la luz del constitucionalismo postliberal del siglo xx, y por otro lado desde la perspectiva de la protección de los acreedores de la Hacienda Pública y de los correlativos privilegios o prerrogativas de la Hacienda deudora⁹.

A la hora de determinar tales objetivos y al tiempo de precisar las necesidades públicas a satisfacer, es imprescindible recordar el principio constitucional de asignación equitativa de los recursos públicos que se regula en el artículo 31.2 CE. Este precepto establece que «*El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos*», lo cual configura el principio de justicia en materia de gasto público. A la hora de delimitar las necesidades públicas a satisfacer la decisión de gasto ha de ser justa.

⁸ MARTÍNEZ GINER, L.A.: *La Hacienda Pública deudora. Un análisis de Derecho Financiero, con especial referencia al cumplimiento de las obligaciones públicas*. IEF, Madrid, 2002.

⁹ MARTÍNEZ GINER, L.A.: *Nuevas perspectivas del Derecho de los Gastos Públicos*. I Jornada Metodológica «Jaime García Añoveros». Doc. n.º 11/02. IEF, Madrid, 2002.

El artículo 31.2 de la CE recoge los principios constitucionales del gasto público: *«El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderá a los principios de eficiencia y economía»*.

Estos principios cumplen una función de control del gasto público tanto a priori, porque las decisiones acerca del gasto público y el proceso hasta su satisfacción deben estar informados y limitados, por ellos; como a posteriori, porque el juicio tanto político como jurídico del resultado del empleo de los recursos públicos, debe hacerse desde la perspectiva del respeto a las normas constitucionales.

La naturaleza política que siempre se ha predicado de las decisiones del gasto público no impide reconducirlo al mundo de los valores jurídicos y el cauce es precisamente el respeto a principios jurídicos. Estos principios del gasto público curiosamente inician su andadura en el ámbito doctrinal y legislativo al mismo tiempo que se eclipsan, por su ya tan manida crisis, los principios clásicos del Presupuesto, poniendo una vez más de manifiesto la separación entre el Derecho presupuestario y el Derecho de los gastos públicos.

La incorporación a nuestra Constitución del principio de justicia material del gasto público supuso un avance importantísimo en la consecución de la justicia financiera, que no se agota en la justicia tributaria. Decía CORTÉS DOMINGUEZ, en 1968, que el determinar cuando un gasto es justo o no lo es, era el problema capital que tenía el Derecho Financiero, mientras que ese problema no se resuelva, no habrá Derecho Financiero, habrá más o menos unos estudios formales sobre el control del gasto, sobre la relación jurídica del gasto público pero ese Derecho carecerá de su base fundamental¹⁰. Desde el prisma de esta justicia financiera es como se debe analizar la superación deliberada del límite de los recursos disponibles.

Con respecto al principio de asignación equitativa de los recursos públicos, es comúnmente admitido por la doctrina que en este principio se recoge el principio de justicia material del gasto público. Las discrepancias surgen respecto a su contenido, a la fase del gasto en la que opera, y a si se trata de un juicio de resultado aplicable a cada una de las decisiones en particular.

En este sentido ha manifestado PASCUAL GARCIA que *«en relación con el gasto, la Constitución ha expresado la necesidad de que se realice la justicia, pero no ha establecido ningún parámetro con arreglo al cual pueda juzgarse cuando se ha de considerar justo el gasto, mejor*

¹⁰ CORTÉS DOMINGUEZ, M.: *Los principios generales tributarios*. En XVI Semana de Estudios de Derecho Financiero. Madrid, 1968, pág. 104.

dicho, lo ha establecido pero en otros preceptos, al fijar los fines del Estado, respecto de los cuales el gasto público tendrá — aunque no siempre— la condición de medio»¹¹.

CAZORLA PRIETO considera que asignación equitativa es semejante a distribución con arreglo a la equidad, y que por lo tanto, el principio de justicia material en el gasto público, al aparecer revestido del ropaje de la equidad, insinúa su temporalidad, su dependencia de las circunstancias sociales, políticas y económicas de cada momento; la inconveniencia en definitiva de interpretar de modo rígido el postulado de la justicia material en el gasto público¹².

En nuestra opinión, no se trata de que la concepción del gasto justo sea cambiante, sino que al igual que el concepto de justicia, dependerá de la voluntad general. Si entendemos por justo aquello que se adecue a la voluntad general, los poderes públicos para ser respetuosos con el principio deberán asignar los recursos públicos a aquellas necesidades que en cada momento histórico se consideren merecedoras de satisfacción mediante el empleo de fondos públicos. Y es importante resaltar que la asignación equitativa se refiere a todos los recursos públicos no sólo a los recursos tributarios.

La interpretación más desarrollada de lo que debe entenderse por asignación equitativa de los recursos públicos la ofreció BAYONA DE PEROGORDO¹³ cuando estableció que la asignación equitativa de los recursos públicos comporta tres exigencias fundamentales:

En primer lugar, la de garantizar una **satisfacción mínima de las necesidades públicas**. Desde el momento en que las diversas necesidades son consideradas como merecedoras de satisfacción mediante el empleo de fondos públicos, deben tener garantizada, en aras de la equidad, un nivel siquiera mínimo de satisfacción¹⁴.

¹¹ PASCUAL GARCÍA, J.: *El procedimiento de ejecución del gasto público*. Instituto nacional de Administración Pública. Madrid, 1984, pág. 67.

¹² CAZORLA PRIETO, L.: *Comentario al artículo 31 de la Constitución*. En Comentarios a la Constitución. Civitas. Madrid, 1985, pág. 658.

¹³ BAYONA DE PEROGORDO, J.J.: *El Derecho de los gastos públicos*. Ob. cit., pág. 241.

¹⁴ Resulta muy interesante la enumeración que este mismo autor hace de las necesidades contempladas en nuestra Constitución. Dice BAYONA DE PEROGORDO que: «Deben considerarse como justos en nuestro Ordenamiento jurídico lo gasto efectuados para la satisfacción de las siguientes necesidades públicas: protección de las distintas modalidades lingüísticas (art. 3.3); enseñanza básica (art. 27.4); creación de centros docentes (art. 27.5), sostenimiento de centros escolares con fondos públicos (art. 27.7); ayudas a centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establece (art. 27.9); indemnizaciones correspondientes a la privación de bienes y derechos por causa justificada (art. 33.3); las remuneraciones suficientes para satisfacer sus necesidades y las de su familia a los españoles que trabajan al servicio de la Administración (art. 35.1); los gastos necesarios para la realización de una política orientada al pleno empleo (art. 40.1); promoción de centros adecuados para garantizar el descanso necesario

En segundo lugar, el principio de justicia material del gasto público comporta la **ausencia de discriminaciones, tanto en sentido absoluto –de unas necesidades respecto a otras– como en sentido relativo –referentes a diversas situaciones en relación con una misma necesidad pública.**

En tercer lugar, la asignación equitativa de los recursos públicos comporta la **interdicción de la arbitrariedad.**

En cuanto a los principios de **eficiencia y economía**, la mayoría de los autores interpretan la eficiencia en el sentido de eficacia, es decir, que efectivamente se cumplan las necesidades públicas y la economía como criterio que logra la mayor satisfacción al menor coste, con la utilización del menor número de recursos.

En mi opinión, y por su relación con el tema de la estabilidad presupuestaria, se interpretó el principio de economía en el sentido de utilización mínima de recursos porque se está pensando sólo en los recursos tributarios. De tal forma que se pretendía que la norma tienda a la satisfacción de las necesidades con el menor coste posible para los particulares. Sin embargo, la evolución posterior en la prohibición de déficit excesivo, **nos permite interpretar el precepto en relación a cualquier tipo de recurso.**

Pensamos que el principio de economía lo que pretende es la **combinación más idónea de los recursos** para dar satisfacción a la necesidad cuyo cumplimiento debe estar garantizado por el principio de eficiencia.

Es por ello que en relación con **el déficit**, tal como ya pusimos de manifiesto hace años¹⁵, desde el prisma de los principios constitucio-

(art. 40.2); promoción de la investigación científica y técnica en beneficio del interés general (art. 44.2); promoción del enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran (art. 46); promoción de las condiciones necesarias para que los españoles disfruten de una vivienda digna y adecuada (art. 47); realización de acciones urbanísticas (art. 47); promoción de condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural (art. 48); previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos (art. 49); organización de servicios sociales que atienden los problemas de salud, vivienda, cultura y ocio durante la tercera edad (art. 50); fomento de las organizaciones de consumidores (art. 51); sostenimiento de la familia y Casa Real (art. 65); retribución de los funcionarios públicos (art. 101.3); sostenimiento de cuerpos y fuerzas de seguridad (art. 104.1); indemnizaciones de los particulares por la lesión sufrida como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos (art. 106.2); cumplimiento de sentencias y demás resoluciones firmes de los jueces y tribunales (art. 118); indemnizaciones por los daños causados por un error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de justicia (art. 121); intervención de empresas y reserva del sector público de servicios esenciales (art. 128.2); cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Deuda Pública (art. 135.2) y asignaciones a las Comunidades Autónomas (art. 157.1 apartado c) y art. 158.17)».

¹⁵ NAVARRO FAURE, A.: *Aspectos jurídico-financieros del déficit público. Especial referencia al déficit de las Haciendas Autonómicas*. Generalitat Valenciana. Valencia 1993

nales del gasto público, **puede ser una situación requerida por los citados principios** si la utilización de otros recursos, además de los tributarios, permite la mayor satisfacción de las necesidades, que no se obtendría si el nivel de gasto se ciñera exclusivamente al volumen de los ingresos tributarios previsibles.

Es precisamente esa libertad en la combinación de los recursos la que aparece limitado ahora con el PEC y con el TCEG, ya que la satisfacción de los gastos sólo se puede realizar con un límite de endeudamiento.

De los tres principios constitucionales del gasto público, la LOEPSF (LO 2/2012, de 27 de abril de *estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*), tal como hicieron las anteriores Leyes de estabilidad financiera de 2001 y 2007, sólo recoge el **principio de eficiencia** en la asignación y utilización de los recursos públicos. Según el art. 7.2.: *La gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público.*

Parece evidente que el precepto se inspira en el artículo 31.2 de la Constitución. Pero en mi opinión, además de un lenguaje no muy apropiado desde un punto de vista jurídico, que por otro lado, es un defecto global de la ley, debería ser interpretado en el siguiente sentido:

Cuando el apartado 1 del art. 7 establece que *«Las políticas de gasto público deberán encuadrarse en un marco de planificación plurianual y de programación y presupuestación, atendiendo a la situación económica, a los objetivos de política económica y al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.»*, Las políticas de gasto podrían entenderse en varios sentidos. En efecto, por un lado podrían hacer referencia a las decisiones en la adopción de necesidades públicas. Cómo hemos analizado en este epígrafe, muchas de ellas ya están plasmadas en la Constitución, y por lo tanto no pueden subordinarse ni a la situación económica ni al objetivo de estabilidad presupuestaria. El gasto público realizará, como acabamos de analizar, una asignación equitativa de los recursos públicos.

Será **la programación y ejecución del gasto** la que responda a los principios de eficiencia y economía. En efecto, los criterios de eficiencia y economía no son principios de justicia sino criterios económico-financieros. Como hemos visto, el principio de asignación equitativa de los recursos públicos recoge el principio de justicia material en la vertiente del gasto, los principios de eficiencia y economía responden a los criterios (en principio, económicos) que deben presidir la asignación y empleo de los recursos, es decir, las decisiones relativas a los gastos públicos y su ejecución. Por lo tanto, podía haber utilizado la LOEPSF

el concepto de programación del gasto tal cómo hace el artículo 31, en vez de la de políticas de gastos públicos. Por programación del gasto podemos entender la planificación en la satisfacción de las necesidades públicas, que en este caso sí podrían estar vinculadas por el objetivo de estabilidad presupuestaria recogido en el Acuerdo entre el Gobierno y las Cortes. Consideramos que es el objetivo de estabilidad presupuestaria fijado por el Gobierno el que debe tener en cuenta la situación económica, siendo reiterativo que la programación del gasto tengan en cuenta situaciones económicas.

Por otro lado, también nos llama la atención, que la LOEPSF sólo predica los principios de eficacia, eficiencia y calidad respecto de la ejecución del gasto público. Y en este sentido, podemos hacer las siguientes consideraciones. En primer lugar, no entendemos por qué la LOEPSF no ha hecho referencia en materia de gasto público a los principios que ya están juridificados y al más alto nivel, como son los principios de eficiencia y economía, sino que introduce dos nuevos principios, el de «**eficacia**» y el de «**calidad**». Este último principio es impropio del gasto público y predicable del servicio público. En efecto, son los servicios públicos los que deben ser de calidad, pero el gasto público lo que debe ser es eficiente y económico¹⁶.

A todo ello se le añade el siguiente problema: la eficacia y la economía son principios jurídicos, al igual que la asignación equitativa de los recursos públicos, en la medida en que su inclusión en una norma jurídica, juridifica su contenido. Por lo tanto, normas posteriores que utilicen las citadas expresiones, deberían ser interpretadas de acuerdo con los conceptos ya establecidos previamente.

La LOEPSF ha introducido principios propios de la doctrina económica al margen de la juridificación constitucional que de estos principios existe. En efecto, para la doctrina económica la eficacia muestra la relación entre los objetivos propuestos y el logro efectivo de los mismos.

¹⁶ La diferencia entre necesidad pública y servicio público ha sido puesto de manifiesto con especial claridad por BAYONA DE PEROGORDO y SOLER ROCH, cuando al establecer la diferencia entre función administrativa y función financiera ponen como ejemplo determinados servicios públicos: «El mismo planteamiento puede hacerse con los demás servicios públicos. Así, la función administrativa en materia de educación ejecutará, de acuerdo con las previsiones y preceptos constitucionales, la política educativa, planteándose la selección del profesorado, escolaridad obligatoria, enseñanza oficial o privada, otorgamiento de títulos académicos, convalidaciones de enseñanzas, planes de estudios etc., mientras que existen unas necesidades de educación, consistentes en retribución de los funcionarios de carrera y de empleo, plan de construcción de edificios escolares, adquisición de bienes muebles e inmuebles necesarios, etc. Pues bien, la satisfacción de estas necesidades constituye el objeto de la función financiera de educación o, lo que es lo mismo, la educación es desde el punto de vista del Derecho Financiero, una necesidad a satisfacer». En «Derecho Financiero». Ed. Compas. Alicante. T.I. pág. 73.

Por el contrario, la eficiencia analiza la relación entre los resultados obtenidos y los medios empleados. Esta doctrina identifica eficiencia con economía, dotando a ambos conceptos del mismo significado.

Sin embargo, como antes hemos analizado, desde un punto de vista jurídico, esta finalidad está cubierta por el principio de eficiencia y economía. Consideramos que la LOEPSF no ha introducido ningún principio nuevo en nuestro ordenamiento, ya que la eficacia y la eficiencia a la que hace referencia ya estaba garantizada por los principios de eficiencia y economía contenidos en el artículo 31.2 de la Constitución.

Hay que tener en cuenta que interpretamos **la economía como sinónimo de eficiencia, en el sentido de la combinación más idónea de los recursos en la satisfacción de las necesidades y no en el sentido de gasto mínimo**¹⁷.

A este respecto, es importante destacar que la estabilidad presupuestaria debe interpretarse como un instrumento a favor de la justicia en el gasto público, en la medida en que pueda garantizar la satisfacción mínima de las necesidades públicas consideradas como justas, pero nunca como el pretexto para no satisfacer ese principio de justicia. Tal como manifiesta MARTINEZ GINER¹⁸: *«Sólo con un sistema de racionalidad –eficiencia, economía, eficacia y calidad– global y asumido por todos los operadores jurídicos podrá haber justicia real en la programación del gasto. Es más, las limitaciones del gasto público, en definitiva el principio de estabilidad presupuestaria, lo que aconseja es profundizar más aún en la justicia en el gasto, en la elección de las necesidades públicas a satisfacer, en la prioridad de su ejecución»*.

En nuestra opinión la comprensión de la asignación equitativa de los recursos no debe ceñirse al concepto de redistribución. Compartimos que el Derecho Financiero, en su más amplio entendimiento, desarrolla una función redistributiva, entre otras, pero ése no debe ser el único apoyo en el que se sostenga la exégesis del art. 31.2 CE.

En definitiva, que un desarrollo del régimen jurídico del gasto público debería centrarse en los criterios en base a los cuales realizar una asignación equitativa de unos gastos cuantitativamente limitados por los compromisos comunitarios.

¹⁷ Para PASCUAL GARCÍA, J.: «Se entiende comúnmente que la eficacia se mide por el grado de cumplimiento de los objetivos, es decir, por su mayor o menos adecuación entre objetivos fijados y los resultados conseguidos. La eficiencia hace referencia más bien a la relación entre el coste y el rendimiento o utilidad de los respectivos servicios o inversiones y la economía la necesidad de que la actuación administrativa cumpla sus fines con la mayor austeridad de medios posibles». En *El procedimiento de ejecución del gasto público*. Ob. cit., pág. 82.

¹⁸ MARTINEZ GINER, L.A.: *El principio de justicia en materia de gasto público y la estabilidad presupuestaria*. CREDF n.º 115, 2002, pág. 482.

IV. Los principios constitucionales de la Deuda Pública

Antes de adentrarnos en el estudio jurídico de la deuda pública, debemos advertir que el tema de la deuda pública ha tenido en los últimos años una gran actualidad desde el punto de vista económico y político tras la crisis financiera de 2008. El debate sobre este recurso se ha centrado fundamentalmente en los efectos de la deuda sobre el crecimiento económico, poniendo un especial énfasis sobre los efectos perversos de este recurso.

De tal manera que, las cifras de endeudamiento de los distintos países; la dificultad para vender los títulos de la deuda pública; la llamada prima de riesgo¹⁹; la calificación de la deuda por las agencias de calificación de riesgos²⁰; o la confianza de los inversores para suscribir deuda de determinados países; ha estado en el centro del debate político e informativo de los últimos años.

Pero aunque estos factores han influido decisivamente en el régimen jurídico actual de la deuda pública, provocando incluso la reforma constitucional del art. 135 de la CE, no compete a un análisis jurídico analizar los efectos de la deuda pública sobre la economía, ni analizar la deuda pública como instrumento de inversión de los mercados financieros. El análisis jurídico, como el de otros recursos, lo centraremos en su naturaleza y régimen jurídico, que como el resto de los recursos de la Hacienda Pública sólo podemos calificar en términos de constitucionalidad y legalidad.

El estudio jurídico-financiero de la Deuda Pública ha estado presidido por dos cuestiones básicas: por un lado, la consideración de este recurso como de carácter extraordinario; y por otro lado, la necesidad de establecer los caracteres intrínsecos de este instituto que le permitieran distinguirse del resto de los recursos.

Sobre **el carácter extraordinario de la Deuda Pública**, el instituto que analizamos ha sufrido una doble y contradictoria presión científica. Si bien se defendía la naturaleza jurídica de recurso de la Deuda pública y su similitud al resto de los recursos, se ha hecho hincapié, por otro, en su carácter extraordinario o marginal, en cualquiera de las acepciones que el calificativo de extraordinario pueda tener (ya por financiar gastos

¹⁹ En el mercado de deuda pública la prima de riesgo o **diferencial de deuda**, es el sobreprecio que paga un país para financiarse en los mercados en comparación con otros países.

²⁰ Las **agencias de calificación de riesgos**, **agencias de clasificación de créditos** o **agencias de rating** son empresas que, por cuenta de un cliente, califican unos determinados productos financieros o activos ya sean de empresas o de Estados o gobiernos regionales. Sus notas o calificaciones valoran el riesgo de impago y el deterioro de la solvencia del emisor.

extraordinarios, ya por su carácter discontinuo en el tiempo, ya por la necesidad, cada vez que se intenta recaudar, de una manifestación de voluntad del poder legislativo en tal sentido).

No obstante, el carácter extraordinario de la Deuda pública es difícilmente sostenible en el momento actual. En primer lugar, por la propia crisis de la distinción entre ingresos ordinarios y extraordinarios desde un punto de vista jurídico; en segundo lugar, por la habitualidad o utilización ordinaria de la Deuda Pública; por último, por su destino a la satisfacción de las necesidades públicas en su conjunto.

Sobre esta última cuestión, es de destacar que la limitación del recurso de la Deuda pública a la financiación de gastos extraordinarios o a épocas de crisis económica, ha estado en el centro de la discusión científica acerca del carácter ordinario o extraordinario de este recurso, de la conveniencia o riesgo de su utilización, desde un punto de vista económico, y de la escisión de la Deuda pública, desde una perspectiva jurídica, según la finalidad para la que se emite.

Admitido que la Deuda Pública es un recurso financiero y que el carácter extraordinario de la misma no se puede mantener en la actualidad (ni siquiera tras la limitación jurídica en su utilización), lo que se plantea, entonces, es cuáles son las **características** definitorias de la Deuda pública que permitan distinguirla del resto de los recursos públicos.

Sobre esta cuestión, los rasgos más destacados son los siguientes:

- El negocio jurídico subyacente es el **préstamo**. Así define la deuda pública el art. 92 de la LGP: *Constituye la Deuda del Estado el conjunto de capitales tomados a préstamo por el Estado mediante emisión pública, concertación de operaciones de crédito, subrogación en la posición deudora de un tercero o, en general, mediante cualquier otra operación financiera del Estado, con destino a financiar los gastos del Estado o a constituir posiciones activas de tesorería.*
- El **carácter no definitivo de los ingresos** que produce. En efecto, la deuda pública tiene un aspecto de gasto público, porque lleva necesariamente asociado la obligación de devolver el capital y pagar los intereses.
- La **voluntariedad**, por contraposición a la coactividad de los ingresos tributarios.

Respecto a la primera característica, es su instrumentación a través de un contrato de préstamo lo que permite distinguir a la Deuda pública de aquellas otras situaciones en que el Estado asume una posición deudora.

Actualmente, y sobre la base de una concepción amplia de la Deuda Pública, la mayoría de la doctrina hace hincapié en el carácter no defini-

tivo del ingreso más que en el elemento jurídico-formal de que se trate de un préstamo en sentido técnico. Así se posibilita la inclusión, dentro del concepto de Deuda pública, tanto a los empréstitos en sentido estricto, como a las operaciones singulares de crédito.

Poniendo el acento en este carácter no definitivo del ingreso y en el compromiso del crédito, se relega a un segundo plano la característica de la **voluntariedad de la Deuda**. Ello no obstante, no cabe infravalorar la importancia que el carácter no coactivo de la Deuda tiene en relación con otros recursos, ya que es lo que ha marcado su profusa utilización en los últimos tiempos.

La voluntariedad de la Deuda pública ha influido en la regulación de este recurso en dos sentidos: por un lado, desde un punto de vista legal, los límites que se impusieron a la Deuda pública en la Constitución, hasta la reforma del art. 135.2, fueron de tipo formal; no se desarrollaron principios jurídicos materiales como en el caso del tributo ya que la Deuda no afectaba a una esfera individual de derechos y libertades que fuera necesario proteger.

Por otro lado, la interpretación del **principio de legalidad** en materia de Deuda pública, pese al esfuerzo doctrinal en ampliar su contenido, fue perdiendo parte del mismo, para favorecer una instrumentación dinámica de este recurso que, en contraposición a los recursos tributarios, y precisamente por su carácter voluntario, ha de competir con el sector privado en el mercado de capitales.

Por último, sólo cuando la amortización de la Deuda pública obligó finalmente a acudir a los recursos tributarios – obviamente coactivos– o a situaciones enormemente peligrosas desde el punto de vista económico, se levantaron voces contra los peligros de este recurso y se intentó realizar una difícil conexión entre los principios de justicia tributaria y el recurso de la Deuda pública²¹.

Esta elaboración dogmática de la deuda pública, se ha visto en nuestra opinión transformada por dos principios, uno de origen comunitario, cual es el principio de solidez financiera y el otro, consecuencia del anterior, como es el de estabilidad presupuestaria y limitación del déficit establecido en el art. 135 de la CE y en el TEGUE.

En efecto, de ambos principios se desprende que se ha otorgado de nuevo a la deuda pública un cierto **carácter extraordinario**, en la medida en que el déficit debe ser una situación excepcional y no deseable que es necesario corregir a través de un plan de estabilidad. Por otro lado, la

²¹ Esta conexión ya la realizó hace tiempo MARTIN DELGADO, J.M.; en *Los principios de capacidad económica e igualdad en la Constitución española de 1978*. HPE n.º 60, 1979, págs. 62-64.

deuda pública aparece ahora como el único recurso limitado cuantitativamente.

Los principios constitucionales en materia de Deuda pública se encuentran recogidos en el art. 135 de la CE, a ellos se han añadido en desarrollo del citado precepto los contenidos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).

En el momento actual son principios constitucionales de la deuda pública:

- Principio de reserva de ley.
- Principio de inclusión presupuestaria automática.
- Principio de prioridad absoluta en el pago.
- Principio de sostenibilidad financiera.

El apartado 3 del art. 135 establece que: *El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por Ley para emitir deuda pública o contraer crédito.*

De este precepto destaca, sobre todo en relación a la redacción anterior, que la reserva de ley se exige no sólo al Estado sino también a las Comunidades autónomas. En realidad, habrá que entender que será el poder ejecutivo tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas los que deberán estar autorizados por el legislativo. Hasta la inclusión en nuestro ordenamiento del principio comunitario de solidez financiera y más tarde en el Derecho interno del principio de estabilidad financiera, que han establecido límites cuantitativos al endeudamiento, el único límite constitucional a la utilización de este recurso lo representaba el principio de reserva de ley.

El fundamento del principio de reserva de ley en materia de deuda pública no se ha visto nunca, al contrario que en el caso de los tributos, como una garantía de los ciudadanos, ya que al ser un recurso de tipo voluntario su utilización no colisiona con el derecho de propiedad. Algunos autores consideran que su fundamento está en evitar la posición preeminente del Estado en el mercado de capitales.

Sin embargo, creemos que tal como en su día manifestó SAINZ DE BUJANDA, es la necesidad de que el legislativo controle y encauce la actuación del ejecutivo en materia de deuda pública la que está en la base del principio de reserva de ley y ello porque el problema del endeudamiento reside en el gasto que inevitablemente lleva asociado. Este gasto acumulado de la deuda pública sólo se puede financiar de tres formas: reduciendo otros gastos (mermando con ello la atención a otras necesidades públicas); aumentando los ingresos tributarios; o recurriendo a un mayor endeudamiento, produciéndose lo que se denomina la

«*espiral de la deuda*» de tal manera que el endeudamiento deja de ser el mecanismo para financiar el déficit sino la causa que lo provoca.

El principio de reserva de ley se ha visto satisfecho hasta ahora a través de la autorización del montante máximo de la deuda fijado en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Por eso siempre se ha dicho que es una reserva de ley relativa y no absoluta, ya que dentro del límite fijado es el poder ejecutivo el que ordena la creación de la deuda, su emisión, contratación y gestión.

Esta situación parece lógica sobre todo en el contexto económico actual que impondría unas rigideces difícilmente asumibles el que las condiciones de la emisión se tuvieran que fijar en una ley. Hay que tener en cuenta que los entes públicos tienen que competir con otros títulos en el mercado de capitales para la obtención de este recurso. Asimismo en los últimos años hemos asistido a una situación en que han sido las necesidades de financiación por parte de los Estados las que han marcado las condiciones del endeudamiento.

No obstante, la LOEPSF ha establecido un nuevo límite previo a la autorización de la deuda fijada en la Ley de Presupuestos, a imagen de lo que sucede con el acuerdo de estabilidad en relación a los PGE. En efecto, en el primer semestre de cada año, el Gobierno, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local en cuanto al ámbito de las mismas, fijará **El Objetivo de Deuda pública referidos a los tres ejercicios siguientes.**

La fijación del objetivo de deuda pública será coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria establecido. **Para la fijación de los objetivos de deuda pública se tendrán en cuenta las recomendaciones y opiniones emitidas por las instituciones de la Unión Europea sobre el Programa de Estabilidad de España.**

El acuerdo del Consejo de Ministros en el que se contengan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública se remitirá a las Cortes Generales. En forma sucesiva y tras el correspondiente debate en Pleno, el Congreso de los Diputados y el Senado se pronunciarán aprobando o rechazando los objetivos propuestos por el Gobierno.

Si el Congreso de los Diputados o el Senado rechazan los objetivos, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, remitirá un nuevo Acuerdo que se someterá al mismo procedimiento.

Aprobados los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública por las Cortes Generales, la elaboración de los proyectos de Presupuesto de las Administraciones Públicas habrá de acomodarse a dichos objetivos.

El art. 135. 3 de la CE establece que *«Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos (...) Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la Ley de emisión»*.

Esta garantía constitucional de **consolidación de los créditos presupuestarios para el pago de la deuda pública** aparecía también antes de la reforma del art. 135 de la CE. Según el tenor literal del Precepto, los PGE deben incluir siempre los créditos presupuestarios suficientes para atender la devolución de las cantidades prestadas y la retribución pactada.

Esta garantía se extiende a la deuda pública de todas las Administraciones Públicas, no sólo a la Deuda del Estado y afecta tanto al Ejecutivo en el momento de elaboración de los presupuestos, como al legislativo, que no podrá modificar ni enmendar estos créditos si se ajustan a las condiciones de la ley de emisión.

La mayoría de los autores, siguiendo a DE LA HUCHA, consideran que hay que atender al concepto material de *«ley de emisión»*, esto es, la norma, cualquiera que sea su rango jurídico, en la cual se fijen las prestaciones derivadas de la deuda.

El art. 135.3 de la CE, además de garantizar el pago de la deuda a través de la inclusión automática de los créditos presupuestarios necesarios para ello, ha introducido un principio de **prioridad absoluta en su pago**, lo que lleva la garantía constitucional al ámbito también de la ejecución presupuestaria.

El art. 14 de la LOEP establece que *«El pago de los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones Públicas gozará de prioridad absoluta frente a cualquier otro gasto»*²².

Nos parece evidente que el alcance de este precepto es de un importante calado, y que requerirá de una importante interpretación en su relación con los arts. 20 y ss de la LGP, cuando el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la deuda pública, que ya por mandato constitucional estarán siempre cubiertas por un crédito presupuestario, puedan colisionar con otras obligaciones también válidamente devengadas según el art. 20²³ de la LGP y exigibles según el art. 21²⁴ de la misma

²² Sobre este principio vid. DE LA HUCHA CELADOR, F.: «La reforma del artículo 135 de la Constitución: estabilidad presupuestaria y deuda pública». CREDF n.º 153, 2012.

²³ Art. 20 LGP: *«Las obligaciones de la Hacienda Pública estatal nacen de la ley, de los negocios jurídicos y de los actos o hechos que, según derecho, las generen»*

²⁴ Art.21.1: *«Las obligaciones de la Hacienda Pública estatal sólo son exigibles cuando resulten de la ejecución de los presupuestos, de conformidad con lo dispuesto en esta ley, de sentencia judicial firme o de operaciones presupuestarias legalmente autorizadas»*.

ley. Sin embargo, el mandato constitucional no parece tener duda, el pago de la deuda pública tendrá prioridad absoluta.

Como hemos expuesto en otros apartados de esta ponencia, el principio de solidez financiera establecido en el TFUE y el principio de estabilidad presupuestaria se proyectan en gran medida sobre el endeudamiento del sector público. En efecto, uno de los parámetros de la solidez financiera, esto es, la *prohibición de déficit públicos excesivos*, se manifiesta en el requisito de que el volumen global de deuda consolidada no supere el 60 por ciento del PIB. Por otro lado, el propio concepto de estabilidad presupuestaria se refiere a la situación de equilibrio o superávit computada en términos de capacidad de financiación, y dicha capacidad viene referida al saldo de endeudamiento neto²⁵.

Por eso todas las normas tendentes a la contención del déficit público implican el establecimiento de normas limitativas de la deuda pública.

El art. 135.3 de la CE introduce esta limitación cuantitativa al establecer que *«El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación al producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea»*.

La LOEPSF, después de definir el principio de sostenibilidad financiera como *la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública, conforme a lo establecido en esta Ley y en la normativa europea (art.4)* ha concretado el mandato constitucional estableciendo en el art. 13 que el volumen de deuda pública, definida de acuerdo con el Protocolo sobre Procedimiento de déficit excesivo, del conjunto de Administraciones Públicas no podrá superar el 60 por ciento del Producto Interior Bruto Nacional.

La Ley orgánica ha distribuido este límite entre las diferentes Administraciones Públicas de acuerdo con los siguientes porcentajes, expresados en términos nominales del Producto Interior Bruto nacional: 44 por ciento para la Administración central, 13 por ciento para el conjunto

²⁵ El TEGC ha ratificado esta limitación cuantitativa en su art 4: *«Cuando la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto de una Parte Contratante rebase el valor de referencia del 60% mencionado en el artículo 1 del Protocolo (n.º 12) sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo a los Tratados de la Unión Europea, tal Parte Contratante la reducirá a un ritmo medio de una veinteaava parte al año como referencia, según lo dispuesto en el artículo 2 del Reglamento (CE) n.º 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, modificado por el Reglamento (UE) n.º 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011. La existencia de un déficit excesivo debida al incumplimiento del criterio de la deuda se decidirá de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*

de Comunidades Autónomas y 3 por ciento para el conjunto de Corporaciones Locales.

Si, como consecuencia de las obligaciones derivadas de la normativa europea, resultase un límite de deuda distinto al 60 por ciento, el reparto del mismo entre Administración central, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales respetará las proporciones anteriormente expuestas.

El límite de deuda pública de cada una de las Comunidades Autónomas no podrá superar el 13 por ciento de su Producto Interior Bruto regional.

La Administración Pública que supere su límite de deuda pública no podrá realizar operaciones de endeudamiento neto.

Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse según el art. 135 de la CE en caso de *catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados*²⁶.

En estos casos, según la LOEPSF deberá aprobarse un plan de reequilibrio que permita alcanzar el límite de deuda teniendo en cuenta la circunstancia excepcional que originó el incumplimiento.

Todas estas normas, introducen un límite cuantitativo a la deuda pública del más alto nivel, retornando a un cierto carácter extraordinario del recurso a la deuda pública. En efecto, el temor a la deuda pública que ha propiciado estos preceptos no lo es, como decían los hacendistas clásicos, cuando se utiliza para financiar gastos de inversión, ya que los beneficios que puede generar una buena inversión pública pueden revertir de nuevo al Estado a través de la tributación de los mismos, sino la utilización de la deuda pública para financiar gastos corrientes o para amortizar deuda anterior.

El problema y la espiral en la que se han visto involucrados algunos de los países europeos en los últimos años, se ha producido cuando esa deuda se utiliza para financiar gastos corrientes, teniendo que emitir nuevas emisiones de deuda para pagar las deudas anteriores, entrando en aquello que se denomina la espiral de la deuda pública o el tras-

²⁶ El TECG establece a efectos de incumplimiento que por «circunstancias excepcionales» se entenderá aquel acontecimiento inusual que esté fuera del control de la Parte Contratante afectada y tenga una gran incidencia en la situación financiera de las administraciones públicas o aquellos períodos de grave recesión económica a tenor del Pacto de Estabilidad y Crecimiento revisado, siempre que la desviación temporal de la Parte Contratante afectada no ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo.

lado de la financiación del gasto a las generaciones futuras. Si a eso le añadimos la desconfianza de los inversores en prestar a los Estados en crisis, nos encontramos con una situación en la que son los propios mercados los que imponen el límite a la deuda pública. El Estado no se puede endeudar más, no porque haya una limitación jurídica a ello, sino porque no hay nadie que le preste el dinero o porque los que se lo prestan lo hacen a un interés imposible de pagar.

Sin embargo, los principios constitucionales que sustentaron una Hacienda redistributiva, propia de un Estado social, deben poner en valor de nuevo los compromisos que en materia de gasto justo asumió la CE de 1978.